

Un an plus tard, le gouvernement Marois a-t-il tenu ses promesses ?
In L'état du Québec 2013-2014. Le pouvoir citoyen, sous la direction de Miriam Fahmy,
Boréal, 2013, 163-172.

François Pétry

Professeur et directeur, Département de science politique, Université Laval

Même si l'opinion publique a tendance à croire le contraire, les gouvernements québécois et canadien remplissent bel et bien la plupart de leurs engagements électoraux. Le gouvernement de Pauline Marois semble l'exception à la règle. L'étude exhaustive de la réalisation des promesses de la plateforme péquiste *L'avenir du Québec est entre vos mains* montre qu'après un an, un peu plus d'un tiers des engagements ont été réalisés ou sont en voie de réalisation. Les promesses sur les enjeux sociaux et l'environnement ont été mieux tenues que celles sur l'économie et la question nationale. Qu'est-ce qui empêche le gouvernement de remplir ses promesses ? Son statut minoritaire est, bien sûr, une raison. Mais d'autres gouvernements ont déjà réussi à faire avancer leur programme malgré cette contrainte. Est-ce que le Parti québécois (PQ) a bien choisi ses batailles ?

La méthode de classement de promesses électorales sur laquelle repose notre analyse est très semblable aux méthodes qui sont appliquées ailleurs pour classer les promesses électorales du président américain, Barack Obama¹, et du président français, François Hollande². Pour être classée comme « réalisée », une promesse doit être suivie d'une action gouvernementale officiellement sanctionnée (loi, règlement, traité diplomatique) ou sa sanction officielle prochaine doit être une certitude. Une promesse est classée « en voie de réalisation » si une action pour la réaliser a été officiellement entreprise (un livre blanc, par exemple), même si la réalisation n'est pas achevée. Une promesse est classée comme « non tenue » si elle a été bloquée par l'opposition ou si le gouvernement l'a reniée de son propre chef. Enfin, les promesses qui n'ont encore donné lieu à aucune action officielle en vue de leur réalisation sans pour autant avoir été ni reniées ni bloquées sont codées « toujours en suspens ». Le classement est provisoire tant que dure le mandat d'un gouvernement. Il est possible qu'une promesse « toujours en suspens » aujourd'hui sera réalisée plus tard, et inversement, qu'une promesse « non tenue » aujourd'hui sera réalisée ultérieurement³.

Couverture médiatique précise mais partielle

Les médias donnent-ils des informations fiables sur la réalisation des promesses ? Des les bilans médiatiques de la réalisation des promesses du gouvernement de Pauline Marois ont été publiés en à l'occasion du premier anniversaire de son élection. Un article du *Devoir* du 31 août 2013 énumère 33 promesses, dont 17 (56,7 %) sont déclarées « réalisées », cinq (16,7 %), « réalisées en partie », et huit (26,7 %), « non tenues⁴ ». *La Presse*, dans sa livraison en ligne du 2 septembre 2013, rapporte 24 promesses, dont 12 (50,0 %) sont considérées comme « réalisées ou en voie de réalisation » et 12 (50,0 %) sont déclarées « non tenues⁵ ». Un article paru dans *Le Journal de Montréal* du 2 septembre fait état de 10 promesses, dont cinq ont été « non tenues » et cinq

« réalisées⁶ ». Enfin, *L'actualité* du 3 septembre 2013 mentionne 40 promesses, dont 15 (37,5%) sont déclarées « réalisées⁷ ». Les chiffres dont rend compte la presse écrite paraissent plus réalistes que les chiffres du PQ. Mais ils sont partiels : dans ces quatre publications, les journalistes ont passé sous silence la majorité des promesses du PQ et, même si leurs diagnostics sont exacts pour la plupart des promesses mentionnées, on reste sur sa faim pour les promesses, parfois importantes, qui ne le sont pas.

Pour donner l'heure juste, l'équipe du projet Poltext du Centre d'analyse des politiques publiques (CAPP) de l'Université Laval a effectué une analyse neutre et exhaustive de la réalisation des promesses électorales du parti de Pauline Marois en allant directement aux documents officiels. Les résultats sont exposés dans la section qui suit.

Résultats : promesses mieux tenues sur les enjeux sociaux et l'environnement que sur l'économie et la question nationale

Le tableau 1 présente les 120 promesses regroupées en 16 domaines de politiques publiques pour lesquels le PQ a pris des engagements. Ils sont classés par ordre décroissant des proportions de promesses réalisées et en voie de réalisation. Le tableau rend compte de l'état des promesses au mois d'août 2013. Le diagnostic détaillé, avec citation à l'appui pour chaque promesse, est accessible dans la section « Promesses du gouvernement Marois » du volet 3 du site Poltext⁸.

La réalisation des promesses est la plus avancée dans le domaine de la justice, où trois promesses sur quatre ont été réalisées. Dans le domaine de l'intégration sociale, huit des 11 mesures promises ont été instituées ou sont en voie de l'être. C'est le cas, par exemple, du projet de loi concernant les soins de fin de vie (« Mourir dans la dignité »), qui sera très probablement adopté durant la session parlementaire qui vient de s'ouvrir.

Trois promesses sur sept ont été tenues en environnement dès les premières semaines du gouvernement de Pauline Marois (déclassement de la centrale nucléaire de Gentilly-2 ; moratoire sur le gaz de schiste ; fonds de diversification économique pour le Centre-du-Québec), deux autres sont en voie de réalisation, y compris celle de protéger les milieux humides, mais il est trop tôt pour juger ce qu'il adviendra des deux autres promesses dans ce domaine, en particulier la révision à la hausse des objectifs de réduction des gaz à effet de serre par rapport aux objectifs du plan de lutte aux changements climatiques du gouvernement précédent. Deux promesses sur trois ont été réalisées dans le domaine de la famille.

Le gouvernement péquiste a tenu, entièrement ou en partie, la moitié de ses promesses dans le domaine de la démocratie et du mode de scrutin. La modification de la Loi électorale par le ministre Bernard Drainville limite les dons annuels d'un électeur aux partis politiques et instaure les élections à date fixe. La Loi sur le vérificateur général est modifiée pour étendre le mandat de ce dernier aux sociétés d'État, comme promis. Par contre, aucune initiative notable n'a été prise pour réaliser la promesse de tenir simultanément les élections municipales et scolaires ou celle de limiter le nombre de

mandats consécutifs du premier ministre et des maires des municipalités de 5 000 habitants ou plus.

Dans le domaine de la santé, seul l'engagement de réorganiser l'effort de lutte contre le cancer a été rempli, mais quatre autres promesses sont en voie de réalisation, y compris l'adoption d'une politique de soins à domicile à propos de laquelle le ministre Réjean Hébert a déposé un livre blanc au printemps 2013. Outre l'abolition de la taxe santé, trois autres promesses concernant la fiscalité liée à la santé n'ont pas été tenues.

Dans les domaines restants, moins de la moitié des promesses ont été tenues. La plupart des promesses dans ces domaines sont des promesses qui n'ont pas officiellement fait l'objet d'initiatives notables, de telle sorte qu'elles ont été classées « en suspens » en attendant leur éventuelle réalisation (ou leur éventuel blocage). Dans le domaine de l'éducation, le plus important avec la santé et l'économie, seulement deux promesses sur 11 ont été réalisées (abolition de la hausse des droits de scolarité et tenue du Sommet sur l'enseignement). Aucune action notable n'ayant été officiellement entreprise en vue de réaliser les neuf autres promesses dans ce domaine, elles ont été classées dans la catégorie « en suspens ».

Dans le domaine de l'économie, la seule promesse réalisée est le dévoilement, par la ministre Martine Ouellet, de la Charte du bois, pour accroître l'utilisation du bois dans la construction tout en réduisant les émissions de gaz à effet de serre. Le premier budget, déposé en novembre 2013 par le ministre Nicolas Marceau, a mis en place de mesures visant à renouer avec l'équilibre budgétaire promis pour 2014. Mais ces mesures budgétaires ont eu pour effet de contrecarrer certaines promesses électorales auxquelles le gouvernement a dû renoncer pour le moment: outre l'abandon de la promesse d'annuler la taxe santé, le gouvernement a renoncé, entre autres choses, à taxer les surprofits des entreprises minières⁹. Le tableau 1 identifie ces promesses comme « non tenues ». L'annonce de la création d'un fonds de \$200 millions pour l'électrification dans le dernier budget du gouvernement réalise en partie un engagement en matière de transports. Dans le secteur alimentaire, la politique de souveraineté alimentaire, présentée par le ministre François Gendron en mai 2013, réalise en partie un engagement de la plateforme. Toutefois les critiques sévères par de nombreux observateurs de la société civile à l'encontre de cette politique laissent planer un doute sur son éventuelle réalisation. Dans le domaine de l'employabilité, la promesse de créer une banque de développement économique ayant pour mission de favoriser l'emploi n'a pas été tenue. Il est trop tôt pour juger si les autres promesses dans ce domaine seront ou non tenues.

Aucune des 10 promesses dans le domaine du nationalisme n'a été entièrement réalisée à ce jour. Le gouvernement de Pauline Marois a entamé les démarches en vue de faire adopter le projet de Charte des valeurs québécoises. Cette promesse est donc classée « en voie de réalisation », même si les chances que les partis d'opposition soutiennent le projet sont minces. Rien de sérieux n'a encore été fait pour enclencher la réalisation de six autres promesses dans ce domaine ; il est donc trop tôt pour juger si elles seront réalisées. Trois promesses dans le domaine n'ont pas été tenues, notamment celle d'étendre

l'application de la Charte de la langue française aux entreprises de 10 employés et plus et aux cégeps.

L'impuissance du gouvernement de Pauline Marois à tenir ses promesses est la plus apparente dans deux domaines : le nationalisme où un seul engagement sur 10 est en voie de réalisation, et l'économie, y compris les transports, l'alimentaire et l'employabilité où seulement cinq engagements sur 31 (16%) ont été tenus ou sont en voie de l'être.

Comparaison avec les gouvernements minoritaires de Jean Charest et de Stephen Harper

Au total 44 promesses sur 120 (35,8 %) ont été réalisées ou sont en voie de réalisation ; 13 (10,8 %) n'ont pas été tenues et 68 (53,3 %) sont en suspens. Comment ces résultats se comparent-ils avec ceux d'autres gouvernements ? Le tableau 2 rapporte les pourcentages de promesses réalisées, entièrement ou en partie, par quatre gouvernements canadiens et par trois gouvernements québécois, tels qu'ils ont été établis dans des recherches utilisant des méthodologies similaires à la présente analyse.

Le taux de réalisation moyen s'établit à 64,3 % (avec un maximum de 75 % pour le gouvernement péquiste de Jacques Parizeau et Lucien Bouchard et un minimum de 45 % pour le deuxième mandat, minoritaire, de Jean Charest), sensiblement plus que le taux enregistré par le gouvernement de Pauline Marois¹⁰. Qu'est-ce qui explique le faible niveau de réalisation des promesses du gouvernement de Pauline Marois comparativement à la moyenne des autres gouvernements ? Il faut reconnaître que notre évaluation a été menée un an seulement après son élection ; il n'a donc peut-être pas eu le temps encore de réaliser toutes ses promesses. Toutefois, d'autres gouvernements ont rempli la plupart de leurs promesses bien avant la fin de leur mandat. Ce fut en particulier le cas du gouvernement de Stephen Harper à son mandat actuel, qui, seulement 16 mois après avoir été élu, avait déjà réalisé en tout ou partie 65 % de ses promesses (tableau 2). Le gouvernement de Pauline Marois tiendra-t-il l'essentiel de ses promesses non réalisées si on lui en laisse le temps ? C'est possible, mais il est permis d'en douter. En règle générale, les gouvernements réalisent leurs engagements électoraux ou les mettent sur la voie de la réalisation en début de mandat. Plus le processus de réalisation d'une promesse tarde à être enclenché, plus les chances qu'elle soit tenue diminuent. Même en supposant que le gouvernement de Pauline Marois reste au pouvoir jusqu'à l'échéance de son mandat, il ne faudrait pas s'attendre à une riche moisson de promesses réalisées durant les prochaines sessions.

Une autre explication repose sur le statut minoritaire du gouvernement de Pauline Marois. A priori, l'explication semble valide. En effet, plusieurs promesses électorales du gouvernement péquiste n'ont pas été tenues en raison du blocage par l'opposition en Chambre. Elles auraient sans doute été réalisées, entièrement ou en partie, si le gouvernement avait été majoritaire. Toutefois, il semble que certains gouvernements minoritaires paraissent moins handicapés que d'autre pour tenir leurs promesses électorales. Par exemple, le premier gouvernement conservateur de Stephen Harper, élu en 2006, a rempli 67 % de ses engagements en dépit du fait qu'il était minoritaire

(tableau 2). Mais il est peut-être plus judicieux de comparer le gouvernement de Pauline Marois au gouvernement minoritaire de Jean Charest en 2007-2008. Selon nos estimations, le gouvernement minoritaire de Jean Charest a réalisé, entièrement ou en partie, 41 des 97 promesses de sa plateforme électorale aux élections de 2007 (45%), un chiffre se rapprochant plus de la performance du gouvernement de Pauline Marois que de celle du premier gouvernement de Stephen Harper.

L'évaluation de la réalisation des promesses électorales des gouvernements minoritaires de Pauline Marois et de Jean Charest doit sans doute se faire à la lumière du contenu de leurs discours d'ouverture respectifs. Voyant qu'il ne pouvait compter sur l'appui d'une majorité de députés pour mener à bien toutes les promesses de sa plateformes électorale aux élections de 2007, Jean Charest a ajusté le tir dans son discours d'ouverture de mai 2007 en écartant certaines promesses dont la réalisation paraissait incertaine dans un contexte minoritaire, et a établi un échéancier comprenant des objectifs moins ambitieux, y compris des engagements à très court terme qu'il a presque tous atteints¹¹. Cette stratégie conciliatrice lui a réussi sur le plan du travail parlementaire et sur le plan politique, puisque son gouvernement a été réélu avec une majorité de sièges en 2008.

Dans son discours d'ouverture d'octobre 2012, Pauline Marois a elle aussi ajusté ses promesses électorales pour faire face à la situation minoritaire de son gouvernement. Selon nos calculs, 65% des engagements de la plateforme électorale péquiste se trouvant également dans le discours d'ouverture ont été réalisés entièrement ou en partie, alors que seulement 17% des engagements de la plateforme ne se trouvant pas dans le discours d'ouverture ont été réalisés entièrement ou en partie. L'avenir nous dira si les mesures de conciliation de Pauline Marois lui permettront de mener son mandat à terme et de réaliser la plupart de ses promesses électorales.

Tableau 1
État des promesses du gouvernement Marois après un an au pouvoir

Domaine	Promesses réalisées	Promesses en voie de réalisation	Proportion de promesses réalisées et en voie de réalisation (%)	Promesses en suspens	Promesses non tenues	
Justice	3	0	75	1	0	4
Intégration sociale	1	7	72,7	3	0	11
Environnement	3	2	71,4	2	0	7
Famille	2	0	66,7	1	0	3
Démocratie et mode de scrutin	4	0	50	4	0	8
Santé	1	4	50	1	4	10
Gestion de l'État	0	3	42,9	3	1	7
Culture	1	2	37,5	5	0	8
Enjeux régionaux	1	0	20	4	0	5
Rayonnement international	0	1	20	4	0	5
Transports	0	1	20	4	0	5
Secteur alimentaire	0	1	20	2	0	3
Éducation	2	0	18,2	9	0	11
Économie	1	1	15,4	7	4	13
Employabilité	0	1	10	8	1	10
Nationalisme	0	1	10	6	3	10
Total	19	24		64	13	120
<i>Pourcentage</i>	<i>15,8 %</i>	<i>20,0 %</i>	<i>35,8 %</i>	<i>53,3 %</i>	<i>10,8 %</i>	<i>100</i>

Tableau 2
Réalisation des promesses d'autres gouvernements au Québec et au Canada

Cas analysés	Promesses réalisées (%)
Canada, gouvernement conservateur de Brian Mulroney, 1984-1987	74 %
Canada, premier mandat du gouvernement conservateur de Stephen Harper, 2006-2008	67 %
Canada, deuxième mandat du gouvernement conservateur de Stephen Harper 2008-2011	54%
Canada, troisième mandat du gouvernement conservateur de Stephen Harper, 2011-2012	65 %
Québec, gouvernement péquiste de Jacques Parizeau, puis Lucien Bouchard, 1994-1998	75 %
Québec, premier mandat du gouvernement libéral de Jean Charest, 2003-2007	70 %
Québec, deuxième mandat du gouvernement libéral de Jean Charest 2007-2008	45%
<i>Québec, gouvernement péquiste de Pauline Marois, 2012-2013</i>	<i>36 %</i>

Sources : Pour le Canada, les données du gouvernement de Brian Mulroney sont tirées de Denis Monière, *Le discours électoral : les politiciens sont-ils fiables ?*, Montréal, Québec Amérique, 1988; les données des trois gouvernements de Stephen Harper proviennent de François Pétry, « A Tale of Two Perspectives. Election Promises and Government Actions in Canada », dans Elisabeth Gidengil et Heather Bastedo (dir.), *Canadian Democracy in the 21st Century*, Vancouver, UBC Press, à paraître . Pour le Québec, les données proviennent de François Pétry, « Les partis tiennent-ils leurs promesses ? », dans Réjean Pelletier (dir.), *Les partis politiques québécois dans la tourmente. Mieux comprendre et évaluer leur rôle*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2012, p. 195-225.

Nous remercions Dominic Duval pour sa précieuse assistance de recherche.

Notes

¹ <http://www.politifact.com/truth-o-meter/promises/obameter/>

² <http://www.lui-president.fr/toutes-promesses>.

³ Seules les promesses contenues dans la plateforme électorale sont analysées dans notre étude.

⁴ Jessica Nadeau, « Le PQ au pouvoir, un an plus tard – Deux pas en avant, un pas en arrière, un pas de côté », *Le Devoir*, 31 août 2013.

⁵ Paul Journet, « PQ : promesses tenues et brisées », *La Presse*, 2 septembre 2013.

⁶ Louis Gagné, « Un an de gouvernement péquiste », *Le Journal de Montréal*, 2 septembre 2013.

⁷ Josée Legault, « L'an 1 du gouvernement Marois : un virage déterminant », *L'actualité*, 3 septembre 2013.

⁸ Le site peut être consulté à www.poltext.org.

⁹ Le gouvernement de Pauline Marois a également renoncé à geler les tarifs d'électricité du bloc patrimonial contrairement à une promesse faite durant la campagne. Cette promesse n'est toutefois pas comptée dans notre analyse parce qu'elle ne figure pas dans la plateforme électorale du parti québécois.

¹⁰ Les enquêtes comparées sur la réalisation des promesses électorales ailleurs dans le monde donnent des résultats semblables à ceux du tableau 2. Voir, par exemple, Elin Naurin, *Election Promises, Party Behaviour and Voter Perceptions*, New York, Palgrave, 2011.

¹¹ François Pétry et Louis Massicotte, « Quelles leçons tirer ? », *La Presse*, 27 mars 2008.